



El IVA generalizado y la política social

Pascual García Alba*

Documento de Trabajo
Working Paper

EGAP-2006-05

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

*EGAP, Calle del Puente 222, Col. Ejidos de Huipulco, 14380 Tlalpan, México, DF, MÉXICO
E-mail: garcia.alba@itesm.mx

EL IVA GENERALIZADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Pascual García Alba Iduñate

En los últimos años, diversos funcionarios públicos y analistas, han insistido en que si no se realizan las llamadas reformas estructurales, las perspectivas de crecimiento y desarrollo de México serán prácticamente nulas. Por reformas estructurales se refieren a cambios relativamente modestos en el área fiscal, la energética y la de la legislación laboral. Cuando se aquilatan en sus términos, esas reformas no parecen representar cambios radicales y de fondo respecto de las condiciones actuales en que se desempeña la economía mexicana. El llamarles estructurales a esas reformas relativamente modestas es, desde el punto de vista de este autor, un abuso del lenguaje. Sostener que de su adopción depende el futuro del país es una distracción, respecto de los problemas reales y de las reformas, esas sí estructurales, que requiere el país, y cuya adopción demanda un fuerte liderazgo y una voluntad política, que no aparecerán mientras no se discutan los temas realmente relevantes.

En esta exposición me toca concentrarme en la reforma fiscal, a la que se le ha denominado Reforma Fiscal Integral, pero que sólo sería un ajuste de tasas de uno de los impuestos de la estructura fiscal existente (el IVA). México tiene una recaudación fiscal mucho más baja que la de otros países. Aun los proponentes de la reforma reconocen que, en el mejor de los casos, la reforma proveería de recursos netos adicionales por un punto porcentual del PIB, cuando el rezago respecto de la carga fiscal en otros países es de entre diez y veinte puntos. Aquí argumento que la reforma no tendría los beneficios que se le atribuyen. Pero el *bottomline* es que cualquier mejora que resultara no representaría un cambio profundo (estructural), respecto de la situación actual.¹

Por otra parte, el analizar la reforma del IVA en el contexto de la política social resulta necesario, precisamente por la manera en que se ha presentado la propuesta, en el sentido de que los ingresos adicionales que así se obtuvieran serían, en una muy buena proporción, utilizados para apoyar el consumo de los más pobres. Es decir, se utilizarían esos recursos para aumentar los subsidios directos a los más necesitados: subsidios que presumiblemente son más eficientes que los subsidios generalizados, como el subsidio implícito en la tasa cero de IVA a las medicinas y a los alimentos. Sin embargo, aquí se argumenta que los subsidios dirigidos no están exentos de ineficiencias y distorsiones importantes, y que suelen ser ignoradas por los entusiastas de este tipo de subsidios.

¹ En el caso de la reforma eléctrica, se propone facilitar la inversión privada en generación sin privatizar la capacidad de las paraestatales. Ello llevaría a que en el margen, la capacidad de generación la hiciera principalmente el sector privado. Pero esto ya está sucediendo. Hace seis años, la participación del sector privado en la capacidad de generación no llegaba al seis por ciento. Hoy es de alrededor del 40 por ciento. Estructuralmente la situación con la reforma propuesta no cambiaría radicalmente.

En el caso de la reforma laboral, el cambio propuesto más visible es el de flexibilización de la jornada laboral. Esto podrá ser benéfico para actividades muy variables a lo largo de la semana, pero no para las que son más o menos rutinarias a lo largo de los días hábiles, y que son la mayoría de las actividades económicas.

1. El Impacto Recaudatorio y la Evidencia Empírica

La propuesta de uniformar la tasa del IVA ha sido una constante de las propuestas gubernamentales en México desde mediados de la administración de Ernesto Zedillo. Cabe recordar que esto representó un viraje respecto de los proyectos iniciales de reforma fiscal durante aquella administración. Baste recordar que dentro del programa para enfrentar la crisis económica que aquejó al país al comienzo de ese sexenio, la tasa general del IVA fue aumentada de 10 a 15 por ciento, al tiempo que se mantuvieron la tasa cero a alimentos y medicinas, y la exención del impuesto a diversas actividades, en especial las agropecuarias. En su momento, se discutió dentro del equipo de gobierno la conveniencia relativa de uniformar el IVA en una tasa de 10 por ciento para todos los bienes y servicios, *versus* el aumento de la tasa general. Finalmente se impuso la idea de mejor aumentar la tasa general, conservando la tasa cero para alimentos y medicinas. Los argumentos de entonces son relevantes para la discusión actual acerca de un IVA uniforme, idea retomada por la administración de Vicente Fox y opuesta, hasta ahora con éxito, por diversos actores políticos y sociales.

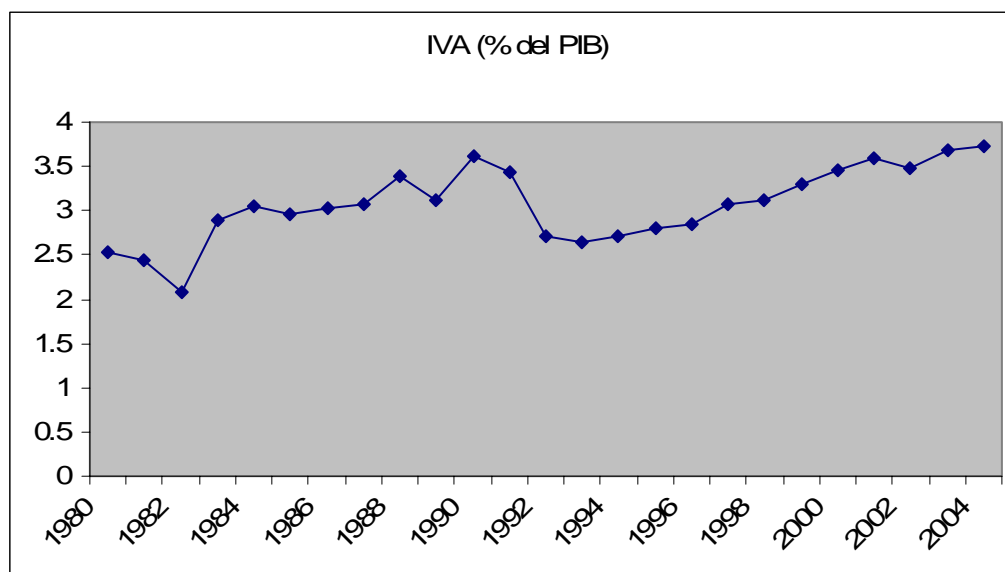
Quizá lo que más influyó en la decisión de aumentar la tasa general, en vez de uniformar el IVA, fue la posible irritación social que causaría la adopción de un impuesto que aumentaría relativamente el precio de los bienes de primera necesidad, justo cuando la crisis pegaba sobre los niveles de subsistencia de la población más pobre del país. Pero también influyó la percepción de la capacidad recaudatoria de cada prepueta. Quienes argumentaban por la uniformación del IVA, afirmaban que aumentar la tasa general se reflejaría más en una mayor evasión que en una mayor recaudación. Mientras que, argumentaban también, la uniformación del IVA cerraría resquicios para la evasión, aumentando el control fiscal. Pero no pudieron rebatir la evidencia empírica de quienes preferían el aumento de la tasa general. En efecto, siempre que se había aumentado o disminuido la tasa general, la recaudación del impuesto había tendido a aumentar o a disminuir en la misma proporción en que se modificaba la tasa. Por otro lado, cuando se había modificado la tasa aplicable a productos ahora sujetos a tasa cero, el efecto sobre la recaudación había sido imperceptible.

Como la discusión sigue, es conveniente insistir en esta evidencia. Cuando nació el IVA en 1980, la tasa general era de 10 por ciento. Al igual que ahora algunos productos, como los del sector agrícola, estaban exentos, lo que significa que no pagan IVA, pero quienes los venden no pueden acreditar el impuesto que les es trasladado en la compra de insumos. Por su parte, la mayor parte de los alimentos procesados y las medicinas estaba sujeta a una tasa del seis por ciento. En 1983, la tasa general fue aumentada de 10 a 15 por ciento, y como resultado, la recaudación del IVA pasó de 2.08 por ciento del PIB en 1982, a 3.05 en 1984. Para 1990, cuando aun estaba vigente esa tasa general de 15 por ciento, la recaudación del IVA alcanzó su máximo histórico de 3.62 por ciento del PIB. Pero cuando en 1991, como parte de la concertación en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, la tasa general se redujo a su nivel anterior de 10 por ciento, la recaudación disminuyó a los niveles de antes del aumento a 15 por ciento de la tasa en 1983 (a 2.71 y a 2.64 por ciento del PIB en 1992 y 1993, respectivamente). La recaudación no se recuperó sino hasta después de que en 1995 la tasa volvió a aumentarse a 15 por ciento. Cabe resaltar que en esta ocasión el aumento de la recaudación no fue inmediato, como en la vez anterior, quizá debido a la profundidad de

la crisis económica de ese año, pues en sí las recesiones tienen un efecto depresivo sobre la recaudación de impuestos.

En la actualidad, con una tasa de 15 por ciento, la recaudación del IVA, como porcentaje del PIB es cercana a su máximo histórico de 3.62 por ciento, alcanzado antes de su reducción en 1991 a 10 por ciento. Nunca la recaudación se ha acercado siquiera al tres por ciento del PIB en periodos en que la tasa general ha sido 10 por ciento. El nivel de la tasa general tiene un impacto claro y evidente sobre la recaudación. No así la tasa aplicable a los productos hoy sujetos a la tasa cero. En efecto, cuando también como parte de las concertaciones en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, la tasa del seis por ciento a alimentos procesados y medicinas se redujo en 1988 a la tasa cero, la recaudación del IVA como porcentaje del PIB no mostró ninguna baja notable. De hecho, mostró incrementos apreciables a partir de 1990, alcanzando, como señalamos antes, su máximo histórico en 1990. En la gráfica 1 se muestra el comportamiento de la recaudación a los largo de los años de vigencia del IVA. De ninguna manera la evidencia histórica apoya la idea de los proponentes del IVA de que el aumento de la actual tasa cero al nivel de la tasa general se reflejaría en aumentos muy sustanciales en la recaudación. Ante la amplia oposición social a la uniformación, han propuesto incluso bajar la tasa general a 10 por ciento, a cambio de dicha uniformación. La evidencia empírica sugiere que tales ajustes, lejos de aumentar la recaudación, podrían reducirla hasta en cerca de un punto porcentual del PIB.

GRAFICA 1



Una de las posibles razones por las que la recaudación global del IVA es más sensible a las variaciones de la tasa general que a las de la tasa preferencial (ahora cero, pero de seis por ciento para alimentos procesados y medicinas en otras épocas), es precisamente el tipo de bienes a los que se aplica esa tasa. En especial, una buena proporción de los bienes sujetos a tasa cero es producida en la informalidad, y el sector informal no paga impuestos, independientemente de las tasas. Más recientemente, el aumento del contrabando y de la piratería, también ha afectado la evasión, en este caso tanto de los bienes con tasa cero, como con tasa general. La ilegalidad de estas operaciones, hace difícil pensar que comenzarían a pagar IVA sólo porque supuestamente una tasa

uniforme permite un mayor control fiscal (lo que podría ser cierto para el sector formal, pero no para el informal). Pero cualquiera que sea el motivo, lo cierto es que la experiencia no favorece la idea de que la uniformación permite disminuir tanto la evasión, que haría posible aumentar la recaudación aun con disminuciones muy significativas de la tasa general.

2. La evidencia internacional

La relativamente baja recaudación del IVA en México se debe no tanto a que se disponga de una estructura diferenciada de tasas, que carga una tasa cero a alimentos y medicinas, sino a que en general existe una gran ineficiencia en todo el sistema recaudador de impuestos. La recaudación es baja, dadas las tasas de impuestos, no sólo para el IVA, sino para todos los impuestos, sea el IVA, el impuesto sobre la renta a empresas, el impuesto sobre la renta a personas físicas o el predial. Uno de los primeros estudios de evasión del IVA fue realizado por el autor de esta presentación cuando la introducción del impuesto era muy reciente². Entonces la evasión del IVA era de alrededor de 30 por ciento de la recaudación teórica o potencial (la que se produciría en ausencia de evasión). Aunque ese estudio sólo estimaba con detalle la evasión del IVA, se calculaba con propósitos de comparación, que la evasión en el caso del impuesto sobre la renta podía llegar (para personas físicas) a niveles cercanos al ochenta por ciento.

Estudios recientes ponen la evasión en niveles parecidos (aunque de forma sorpresiva, un tanto mayores en la actualidad). Un estudio realizado por investigadores del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), ubica la evasión del IVA en 35.3 por ciento de la recaudación potencial³, es decir, un porcentaje mayor en la actualidad que lo que se había estimado para 1980-1981 (30 por ciento). Para el caso del impuesto a la renta de las empresas, y por encargo de la Secretaría de Hacienda, otros investigadores del CIDE calcularon una evasión prácticamente igual a la del IVA (entre 32.6 y 39.5 por ciento)⁴. En cambio, para el impuesto sobre la renta a personas físicas la evasión es mucho mayor (parecida a la calculada hace más de veinte años en el estudio mencionado en el párrafo anterior). También por encargo de la Secretaría de Hacienda, investigadores de El Colegio de México estimaron la evasión del impuesto sobre la renta de personas físicas con actividad empresarial y profesional, llegando a la conclusión de que es de setenta y siete por ciento⁵. Las estimaciones anteriores significan que la recaudación del IVA y del Impuesto sobre la renta de empresas debiera ser un 50% mayor que lo observado, mientras que para el de la renta de personas físicas con actividad empresarial y profesional, la recaudación debiera ser casi cinco veces la recaudación registrada. El país podría estar perdiendo cerca de diez puntos porcentuales del PIB en recaudación (casi otro tanto del total de la recaudación de impuestos del gobierno federal), sólo por concepto de evasión de impuesto sobre la renta e IVA.

² Garcia-Alba, Pascual, *The Introduction of the Value Added Tax in Mexico: A Study on Tax Evasion*, Ph. D. Dissertation, Yale University, mayo de 1982.

³ Hernández Trillo, Fausto y Andrés Zamudio Carrillo, “Evasión Fiscal en México: El Caso del IVA”, CIDE, enero de 2004.

⁴ Bergman, Marcelo, Víctor Carreón y Fausto Hernández Trillo, *Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales*, CIDE, 2006.

⁵ Cantalá, David, Jaime Sempere y Horacio Sobrazo, “Evasión Fiscal en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas”, enero de 2005, trabajo no publicado.

La baja recaudación del IVA, no parece deberse entonces a la existencia de la tasa cero a alimentos y medicinas, sino a la incapacidad de las autoridades para recaudar todo tipo de impuestos, no sólo el IVA. De hecho, en este último caso la evasión es, en comparación con la de otros impuestos, relativamente menor. Este fenómeno (de una evasión elevada pero menor a la de otros impuestos) se da también en el impuesto a la renta de las empresas, para el cual es casi igual la tasa de evasión, que la del IVA. En ambos casos el impuesto se cobra a empresas, las que en general pueden ser fiscalizadas más fácilmente que la población en general. Ello explica en parte que para otros impuestos, como el predial y la renta de personas físicas con actividad empresarial y profesional, suele estimarse que la evasión es mucho mayor.

El cuadro 1 muestra una comparación con otros países. La recaudación del IVA en México es muy deficiente, no sólo en comparación con países que no tienen tasa preferencial para alimentos y medicinas, sino también con países en los que la diferencia entre la tasa preferencial y la general es mucho mayor que en México. Nótese que el incentivo a evadir es mayor entre mayor es esa diferencia. Prácticamente ningún país del mundo tiene un IVA realmente uniforme. Casi todos los países incluyen productos exentos, en cuya categoría casi todos sitúan a la educación y a los servicios de salud. Por su parte, aunque sin ser casi todos los países, como en el caso de las exenciones, un buen número de ellos imponen una tasa preferencial (es decir, menor que la general) a las medicinas y a los alimentos. En el cuadro se incluye una muestra de 12 países, tomada de un estudio del Banco de México⁶, en el que se propone uniformar tasas, aunque los datos mostrados no parecen apoyar dicha propuesta. Se escogió esta muestra para evitar suspicacias de que los países fueron seleccionados de manera sesgada, para apoyar las conclusiones de esta presentación.

En el cuadro se incluye una columna de eficiencia recaudatoria, que es la recaudación del IVA, como porcentaje del PIB, dividida entre la tasa general y multiplicada por cien. Por su parte, la columna de eficiencia ajustada, corrige por el impacto sobre la tasa promedio de IVA del propio trato preferencial a alimentos y medicinas. Para ello se estimó cuánto hubiera sido la recaudación, en su caso, de no haber existido la tasa preferencial a alimentos y medicinas. Como se observa, la eficiencia recaudadora en México es, por mucho, inferior a la de cualquier país de la muestra, tenga o no ese otro país una tasa preferencial para alimentos y medicinas. Tomemos por ejemplo el caso de Portugal, con una tasa general de 17, y una tasa preferencial de 5 por ciento. La diferencia entre la tasa preferencial y la general, de doce puntos, es mayor que en el caso de México (diez puntos). No obstante, Portugal capta más del doble que México de IVA como proporción del PIB, por cada punto de tasa promedio del impuesto. La ineficiencia recaudadora de México es entonces más el producto de la ineficiencia en la administración del sistema tributario, que de la existencia de la tasa preferencial de cero a alimentos y medicinas.

El cuadro también es ilustrativo del hecho de que la existencia de tasas preferenciales no es un factor que, a nivel internacional, afecte de manera sustancial la eficiencia recaudadora. Si ignoramos a Turquía y a Nueva Zelanda (que por tener un régimen de exentos mucho más limitado que el resto de los países de la tabla, misma en la que no se corrige por este factor, no son realmente comparables), se observa que la eficiencia recaudadora, quitando también a México, no es muy distinta entre los países que tienen

⁶ Banco de México, “Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria”, documento preparado a solicitud del Senado de la República, mayo de 2003.

tasa preferencial para alimentos y medicinas y los que no lo tienen. El promedio simple de eficiencia no ajustada de los países con tasa preferencial es de 36 por ciento, mientras que para los que no tienen tasa preferencial (sin Turquía y Nueva Zelanda), es de 41.5. Ambos indicadores promedio muy superiores al correspondiente a México de sólo 20.7 por ciento. Si utilizamos el indicador ajustado de eficiencia, la diferencia entre los países con tasa preferencial y sin ella, se vuelve más pequeña. La eficiencia ajustada promedio de los países con tasa preferencial es de 44.5, número incluso superior al de la eficiencia promedio de los tres países que no tienen tasa de impuesto preferencial (excluyendo, por las razones señaladas arriba, a Turquía y Nueva Zelanda)

CUADRO 1

EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA					
	Tasa general	Tasa preferencial	Recaudación (% del PIB)	Eficiencia sin ajustar	ajustada
A. Países con tasa preferencial a alimentos y medicinas					
Rep. Checa	22.0	5.0	6.5	29.5	35.3
Finlandia	22.0	8.0	8.5	38.6	44.5
Francia	20.6	2.1	7.9	38.3	47.0
España	16.0	4.0	5.6	35.0	41.6
México	15.0	0.0	3.1	20.7	25.8
Portugal	17.0	5.0	7.8	45.9	54.0
Canadá	15.0	0.0	5.1	34.0	42.5
B. Países sin tasa preferencial a alimentos y medicinas					
Dinamarca	25.0	no	9.9	39.6	39.6
Corea	10.0	no	3.5	35.0	35.0
Japón	5.0	no	2.5	50.0	50.0
Turquía*	15.0	no	8.6	57.3	57.3
N. Zelanda*	12.5	no	9.1	72.8	72.8
* Turquía no exenta educación y Nueva Zelanda ni educación ni servicios de salud					

3. La Teoría Económica y la Uniformación de Tasas

Tampoco la teoría económica presta apoyo a la insistencia de algunos en que se uniformen las tasas del IVA. El tema de la estructura óptima de impuestos indirectos es uno de los temas más estudiados y de los que más se ha escrito, en el área del análisis económico. La metodología utilizada normalmente, es la de determinar la estructura de impuestos indirectos que maximiza el bienestar social, para una determinada estructura de gastos, incluyendo los de la política social. A partir de ese enfoque, nunca se llega en la práctica, a una tasa uniforme para la estructura óptima de impuestos indirectos, como el IVA. Sin entrar a la derivación analítica de los resultados generales de este enfoque, que han sido discutidos en otra parte⁷, se puede hacer un recuento de algunos de ellos, mismos que por otro lado son bastante intuitivos.

Una estructura de impuestos indirectos completamente uniforme, sólo puede ser óptima si:

⁷ García Alba Iduñate, Pascual, "Resultados en Imposición Indirecta con Independencia de los Parámetros de la Demanda", *Estudios Económicos*, Vol. I, No. 1, junio de 1986.

- a) La función de utilidad social que se busca maximizar es indiferente a la distribución del ingreso
- b) La distribución del ingreso, una vez considerado el impacto de los gastos que se van a financiar con el ingreso fiscal, es perfecta. En este caso no hay o no habría, después del gasto social, iniquidades qué compensar
- c) La estructura del consumo de toda la población es igual (pobres y ricos gastan la misma proporción de su ingreso en cada una de las mercancías que componen el gasto)

Es conveniente discutir brevemente la racionalidad de estas condiciones. Es generalmente reconocido que, desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos, por lo general es mejor gravar los bienes más inelásticos en su función de demanda (más bien de exceso de demanda), que gravar los que son más elásticos. Esta idea ha sido relacionada con Ramsey, al grado de que se habla de impuestos Ramsey al referirse a los que cumplen esa condición, de ser mayores en cuanto a su tasa, para los bienes más inelásticos. Si un bien se demanda en casi la misma cantidad aunque su precio se duplique, entonces la sustitución ineficiente del consumo, que se relaciona con los impuestos indirectos, será relativamente insignificante. De ahí la tendencia a gravar con tasas especialmente elevadas bienes como los cigarros, cuya demanda es altamente inelástica al precio.

Pues bien, gravar a la misma tasa, digamos diez por ciento, todos los bienes, es equivalente a gravar a esa misma tasa de diez por ciento el ingreso (o más bien, el gasto agregado). En la medida en que la oferta de factores productivos sea inelástica, es más eficiente gravar el ingreso que el consumo de bienes en lo particular. Pero como se señaló, en el caso de una tasa uniforme a todos los bienes, el impuesto indirecto es equivalente (o casi), a un impuesto al ingreso. De ahí entonces que la tarifa uniforme sea, en ausencia de preocupación por la distribución del ingreso, preferible a un esquema de tasas diferenciales. Pero si ahora abandonamos el supuesto de que la distribución no importa en el análisis de la estructura óptima (por cualquiera de las tres razones expuestas), entonces resulta que, *ceteris paribus*, es conveniente sacrificar algo de eficiencia asignativa, en aras de una mejor distribución. El argumento de que es más eficiente atacar las disparidades en la distribución del ingreso por la vía del gasto, sólo sería relevante, para cambiar este resultado, si ese gasto eliminara por completo esas disparidades.

No es creíble que quienes pugnan por la uniformación realmente piensen que alguna de las tres condiciones anteriores para que una tasa uniforme sea óptima, sea aplicable a algún país de este mundo, menos a México, con sus grandes desigualdades. Sin embargo, insisten una y otra vez en que el “subsidio” implícito en las exenciones y tasas preferenciales, es regresivo. Para ello hacen notar que puesto que los ricos consumen más medicinas y alimentos que los pobres, se benefician más de la tasa cero que estos últimos. El error (no se si involuntario o por defender a toda costa una idea), es que ignoran que lo relevante en este contexto no es qué tanto consumen los ricos de esos bienes en comparación con lo que de esos mismos bienes consumen los pobres, sino qué proporción de su ingreso respectivo consumen unos y otros.

Si los pobres consumen menos tortillas que los ricos (lo que es cierto: los pobres consumen menos de casi todo), pero para los primeros el gasto en tortillas representa un

porcentaje de su ingreso mayor que para los segundos, la tasa cero tiene un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso (el ingreso real, no necesariamente el monetario). En efecto, si se da o se quita poder de compra a todos en la misma proporción del ingreso de cada quien, se estará en presencia de un impuesto o un subsidio completamente neutral desde el punto de vista de la distribución. Ninguno de los índices usuales para medir la distribución del ingreso (como el GINI, el coeficiente de entropía, el de Aitken, etc.), cambiaría. Como el subsidio a la tortilla (implícito en la tasa cero), si bien en términos absolutos es menor para los pobres, como éste representa para ellos una proporción de sus gastos y de su ingreso total, mayor que para los ricos, ese subsidio es progresivo.

A esto los proponentes del IVA uniforme suelen responder que de cualquier manera el impacto del IVA diferenciado es negativo, porque si se quita la tasa cero a los alimentos, habría más recursos para apoyar el gasto social en beneficio de los pobres. De otra manera, dicen, la mayor parte del subsidio implícito se va a financiar el consumo de los ricos, mientras que si no se subsidia fiscalmente el consumo de tortillas, todos esos recursos se pueden dirigir a los pobres. Por supuesto que tienen la razón, pero no es ese el punto al determinar la estructura óptima del IVA. Esta se determina una vez que se decidió qué es lo que se va a financiar. Si se decide dar más subsidio directo a los pobres, se debe decidir luego la estructura fiscal más conveniente para financiarlo, lo que como mencionamos arriba, siempre lleva a tasas diferenciales, excepto en casos en que la distribución del ingreso deja de ser relevante (porque la función de utilidad no considera la distribución, o porque los problemas de iniquidad en la distribución ya se resolvieron, o se resuelven por completo con el gasto que el impuesto en consideración financia). De otra manera, la estructura óptima involucra tasas diferenciales. De hecho, la existencia de sólo dos tasas en muchos de los países del mundo (una general y otra preferencial, además del régimen de exentos), es ya un compromiso entre simplificación y adopción de la estructura óptima (teóricamente) del régimen fiscal.

Antes de continuar es preciso hacer una aclaración. Si bien la tasa cero a alimentos y medicinas es progresiva, en el sentido de que en proporción a su ingreso o a su consumo total, los pobres gastan más que los ricos en esos conceptos, no es probable que el efecto sobre la distribución del ingreso sea demasiado importante. Ello se debe a que en el caso de las medicinas, donde seguramente el aumento de la recaudación efectiva sería mayor si se quita la tasa cero, no se observa esa progresividad en el consumo. Los pobres, según las encuestas de ingreso y gasto, erogaban en medicinas una proporción de su gasto total muy similar a la de los ricos. Sin embargo, puede haber otras consideraciones de justicia para darles un trato preferencial a los enfermos. El enfermarse es una desgracia para pobres y para ricos, que les discrimina en comparación con los que no se enferman. Toda proporción guardada, es algo similar al apoyo del gobierno a las víctimas de un desastre natural. Sería absurdo que el gobierno negara las labores de rescate a los ricos después de un temblor. La distribución del ingreso es una de las obligaciones importantes y de las razones de ser de la autoridad pública. Pero dista de ser la única.

4. La utilización excluyente del gasto en la política social

El empaquetar la uniformación del IVA con el aumento a los subsidios directos a los pobres, confunde el análisis fiscal, con el análisis de una combinación de política fiscal y una política de gasto social determinada, que no tiene por qué ser financiada a fuerzas de una única manera posible (la uniformación de IVA). Las posibilidades son múltiples. Una es aumentar la tasa general del IVA, otra mejorar la recaudación de predial, etcétera. Como señalamos arriba, aun si las posibilidades se restringen a los impuestos indirectos, en casos prácticos la estructura óptima de tasas nunca es uniforme. En el fondo, lo que sucede es que, de conformidad con las recetas actuales de los organismos internacionales (las cuales suelen ser inconsistentes temporalmente), se supone que la redistribución del ingreso debiera, según estas recetas, perseguirse mediante políticas de gasto, no mediante políticas impositivas. Suponen que para estos menesteres, el gasto es mucho más eficaz que los impuestos, lo que podría ser cierto, pero mientras el gasto no corrija por completo la desigualdad, la teoría claramente concluye que existe en el margen una tarea en este sentido para la política impositiva.

Además, parece haber en esas propuestas un optimismo poco fundamentado respecto de las eficiencias relativas de la política de gasto como herramienta distributiva, en comparación con las inherentes a la política tributaria o de ingresos. Así como las tasas diferenciales de IVA introducen distorsiones en los incentivos de los agentes económicos, también lo hace el gasto social dirigido a los pobres. Si para recibir apoyos se necesita ser pobre, los incentivos para superarse se embotan. Este efecto destructivo de la moral del trabajo y de la superación, ha sido documentado históricamente, desde por lo menos la oposición a la Ley de Pobres en Inglaterra, antes de la Revolución Industrial. También se tienen las deficiencias administrativas. Aunque sin evidencia empírica sólida (como lo demostramos arriba), se supone que el impacto de la tasa cero sobre la eficiencia recaudadora es devastador. Pero al mismo tiempo se ignora que hay ineficiencias y desperdicios por el gasto público quizá más importantes. Algunas estimaciones señalan que por cada peso de gasto público al menos 35 centavos se quedan en la burocracia (casualmente, una tasa similar a la de la evasión del IVA).

Una última cuestión. Si bien la teoría de la estructura óptima de impuestos indirectos, en situaciones realistas concluye que la tasa uniforme entre bienes no es óptima (en general es óptimo sacrificar algo de eficiencia asignativa, a cambio de una mayor eficiencia distributiva), señala por otra parte, que entre los individuos las tasas deben ser iguales. La razón es clara (o debiera serlo para todos los economistas). Una estructura de impuestos indirectos distinta para dos individuos implica por lo general, tasas marginales de sustitución entre bienes distintas para cada uno de esos individuos. Pero se sabe de sobra que esto es ineficiente tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos como de la distribución del ingreso. En ese caso siempre es posible lograr una mejoría Pareteana, que deje mejor a esos dos consumidores sin perjudicar al resto, mediante una reasignación de bienes entre esos dos individuos. No obstante, desde la administración de Zedillo, las autoridades fiscales, con tal de que se les acepte la uniformación del IVA, han señalado que a cambio están dispuestas a promover sobretasas a nivel local, cuando las autoridades estatales lo decidan. Con tal de salirse con la suya, no se detienen ante las ineficiencias que así introducirían, más obvias que las que dicen querer corregir con la uniformación del IVA entre bienes, a nivel federal. La teoría del federalismo fiscal ha establecido desde hace mucho, que impuestos

indirectos como el IVA deben ser federales, mientras que impuestos como el predial, deben ser locales.

5. Una Conclusión Anticlimática

En esta presentación he argumentado acerca de las limitaciones de una tasa uniforme como el elemento fundamental de una reforma fiscal estructural. Pero aún cuando dichas limitaciones no fueran tales, es claro que esa adecuación a la estructura de tasas de uno solo de los impuestos existentes, difícilmente puede ser considerada en sí como una reforma de fondo. Quienes insisten, y con razón, en que se requiere una reforma tributaria integral, para que se asegure la solvencia financiera del país y se financie una política eficaz de desarrollo, pierden de vista la verdadera magnitud del cambio propuesto, cuando insisten en que la reforma estructural sea la de uniformar el IVA. Esto queda claro al comparar los recursos adicionales alcanzables con esa reforma, y que en el mejor de los casos serían de alrededor de un punto porcentual del PIB, con las necesidades. Al comparar la carga tributaria con la de otros países, la de México resulta inferior en montos que van de los diez a los veinte puntos porcentuales del PIB (o más).

Los proponentes de la reforma, calculan que uniformar el IVA en 15 por ciento, aumentaría la recaudación en alrededor de dos por ciento del PIB, lo que significa un aumento de sesenta por ciento en la recaudación de ese ingreso (algo a todas luces exagerado). Luego proponen compensar a los más pobres por el encarecimiento de medicinas y alimentos, mediante el gasto social en subsidios directos a los más necesitados. Este subsidio calculan que costaría un uno por ciento del producto. Los recursos adicionales netos serían así de alrededor de un punto porcentual del PIB. Pero aún esta cifra, demasiado baja para ser considerada producto de una reforma integral, está muy sobre estimada, por las razones expuestas arriba, en el sentido de que las fluctuaciones que en la realidad se han dado en la tasa sobre los productos actualmente sujetos a la tasa cero han tenido un efecto poco considerable sobre la recaudación.

Ante el rechazo hasta ahora a que se acepte esa supuesta reforma fiscal integral, se ha llegado a proponer que a cambio de que se uniforme la tasa del IVA, la tasa general se reduzca a diez por ciento. Estos cambios de la estructura de tasas del IVA, por las razones discutidas arriba, en especial que la recaudación es muy sensible a las modificaciones de la tasa general, pero no a la tasa sobre alimentos y medicinas, seguramente se reflejaría en una reducción no trivial de la recaudación del impuesto. Pero el punto es que aun aceptando los argumentos de los proponentes del IVA uniforme, el resultado será muy escaso en comparación con el empeño puesto en el debate que generó la propuesta y, sobre todo, con las necesidades de recursos fiscales adicionales que requerirá el país en el futuro, para financiar la infraestructura social para el desarrollo, y también hacer frente al financiamiento del déficit actuarial de la seguridad social (elemento que por sí sólo podría llegar a requerir, al año, unos seis puntos porcentuales del PIB).

No cabe sino extrañarse por la insistencia en una propuesta que está lejos de tener, dentro de la estrategia de desarrollo, la importancia central que se le concede. Al querer entender la razón de esta insistencia, es difícil resistir la suspicacia. El debate ha tendido a distraer la atención del hecho de que en los últimos años no se ha alcanzado mucho en el terreno de un verdadero cambio estructural. En el caso de la evasión fiscal, se ha

distraído la atención respecto de que el terrorismo ha fracasado como medio para combatirla. México tiene tasas impositivas tan elevadas –o más- como la de otros países, pero su recaudación efectiva es muy pobre, debido a que la evasión es mucho más alta que en otras latitudes. No importa qué impuesto ni que tasas se adopten, cualquier reforma estará condenada al fracaso si no se corrige la evasión. Ahí está el reto. Y la uniformación del IVA dista de ser el medio idóneo para enfrentarlo.

En este sentido, la propuesta de un impuesto único, se esté o no de acuerdo con ella, al menos ofrece la posibilidad de sacar el debate del actual empantanamiento, para empezar a discutir cuestiones de fondo. Hay diversas opciones de reforma para simplificar impuestos y reducir las oportunidades para la evasión y la elusión fiscales, y que debieran considerarse, además de discutir la propuesta del impuesto único. Una posibilidad es la del impuesto al flujo de caja de las empresas en sustitución del impuesto sobre la renta, que ha sido propuesta en otra parte, pero que aquí no es posible considerar en detalle⁸. No obstante que las opciones de reforma son múltiples, la administración federal actual nunca las consideró, pues siempre tomó la posición de que la reforma fiscal sería la del IVA o no sería. Quizá en la próxima administración se ventilen más opciones, y no se distraiga la atención de lo que es posible hacer, en el marco de las reformas viables, tanto económica como políticamente. Ciertamente aun sin reforma, se puede avanzar en la eficacia administrativa para reducir la evasión. Pero aquí también el fracaso ha sido completo, mientras que convenientemente para las últimas administraciones, la atención pública se desvió hacia un debate perdido de antemano⁹.

⁸ García Alba, Pascual, “El Impuesto a la Renta de las Empresas”, *Ejecutivos de Finanzas*, octubre de 1995.

⁹ Imposible resistir la tentación de hacer notar el paralelo con la reforma eléctrica. Como se señaló arriba, en la nota de pie 1, la reforma propuesta consiste en promover lo que en la realidad ya se está dando (la privatización de la generación en el margen, es decir, que la nueva capacidad de generación sea fundamentalmente privada). Pero mientras se ha insistido en un discurso más ideológico que real, se ha dejado de realizar lo que es fundamental y no requiere cambio constitucional: la reforma del sector paraestatal, que puede incluso requerir la liquidación de la Compañía de Luz y fuerza del Centro. Pero es más fácil discutir principios y luchar en abstracto contra el populismo, que enfrentar los verdaderos problemas.